

规范流动人口计划生育管理工作

湖北省襄樊市计划生育委员会 余言

(湖北襄樊 441021)

1998年初,湖北省襄樊市市长阎增福代表市政府与市工商局、公安局等八个相关的市直部门负责人签订流动人口管理责任状,把各个部门在流动人口管理过程中应负的责任用合同形式明确地固定下来,从而形成了市政府统一指挥,职能部门分工把关,协作管理流动人口的格局。为保证流动人口管理过程中的相互衔接,襄樊市同时制定了一系列的配套措施。

一、明确的职责划分

八个部门及其各自所管辖的系统工作性质不同,但都与流动人口有联系,为了使八个部门的活动统一有序,既有分工,又有合作,既有联系,又不互相推诿,襄樊市根据上级有关政策规定,结合各部门的特点,对八个部门的职责分工进行了明确的划分。计划生育部门负责向流动人口宣传计划生育方针政策,及时准确地根据育龄人员的申请,依法办理计划生育有关证件,出具流动人口计划生育证的查验证明。各级计划生育服务站应及时高效地提供节育技术服务。公安部门在办理流动人口《暂住证》、《特种行业许可证》、《机动车辆驾驶证》等有关证件时,工商部门在为流动人口办理《营业执照》时,劳动部门在为流动人口办理《个体行医许可证》、《药品经营许可证》、《卫生许可证》时,交通部门在为流动人口办理《个体营运证》、《运输许可证》时,民政部门在为流动人口办理结婚证时,建管部门为外来施工单位办理《施工许可证》时,均要首先查验现居住地计划生育部门出具的流动人口查验证明,对未持有有效证明的应告知其到现居住地计生部门办理后方可办理营业的有关证件。此外,为了防止相互扯皮,在流动

人口经营的行业分布的管理上也进行了职责划分。(一)国有、集体企业、事业单位聘用的流动人口,由用工单位及其主管部门负责管理;(二)从事各类承包经营的流动人口,由发包单位及其主管部门负责管理;(三)私营企业、个体工商户中的流动人口,由发给其营业执照的工商行政管理机关及私营企业协会、个体劳动者协会负责管理;(四)从事建筑施工的流动人口,由用工的建筑公司(建筑队)和核准其在当地施工的建管部门及工程建设单位共同负责管理;(五)从事交通运输的流动人口,由核准其营运的交通部门负责管理;(六)从事劳动服务的流动人口,由核发务工许可证的劳动行政管理部门和用工单位负责管理;(七)无从业单位随亲属居住的流动人口,由亲属所在单位负责管理;(八)其他流动人口,由其现居住地的城镇居民委员会或农村村民委员会管理。

有了明确的分工,就有了明确的责任界限,互相推诿的现象大大减小。

二、正确的管理导向

管理好流动人口,首先要服务好流动人口,这是襄樊市在长期的流动人口管理实践中的深刻体会。有了这种实践经验,在管理上,襄樊市重点强调从服务入手。他们提出的口号是:只要是合理要求,流动人口需要什么就开展什么服务,没有条件去争取条件,创造条件。根据在实践中归纳出的流动人口需要服务的内容,服务工作从九个方面展开。一是提供法律服务,对外地来本地务工经商的流动人口首先进行计划生育政策、法规的教育,让他们知法、懂法,进而自觉地守法。二是为流动人口创造良好的

生活经营环境。要求工商、城建、税务、银行、邮电等部门在大中型集贸市场附设储蓄、邮电和运输等服务设施,方便流动人口。樊城区还以股份制形式,筹资 500 多万元,新建两幢九层的流动人口公寓,为 3000 多户流动人口解决了住宿问题,解除了他们住的后顾之忧,其他城区也积极效仿,力争做到经商、住宿、运输等一体化服务。三是为流动人口开展宣传教育服务。襄樊市四个城区均开办有流动人口教育学校,采用授课、图片、广播、录像等形式,对流动人口育龄妇女进行计划生育政策、避孕节育和优生优育科学知识教育,使流动人口中的育龄夫妇了解国家的计划生育政策法规和科普知识,提高他们实行计划生育的自觉性。通过深入持久的宣传教育,市区先后涌现了 580 多名自觉实行计划生育的先进个人,对这些先进个人,他们除了进行广泛的宣传以外,同时给予精神和物质奖励,在流动人口中弘扬了实行计划生育光荣的氛围。四是兴建流动人口托儿所、幼儿园,为流动人口解决学龄前受教育难的问题。他们陆续办了 4 个托儿所、5 个幼儿园,先后吸收五千多户流动人口的子女入托、入园,使流动人口子女和常住人口子女一样享受到良好的学前教育。五是增设流动人口医疗网点,解决流动人口就医难的问题。他们先后投资 50 多万元,在大中型市场和流动人口集中的居委会增设 10 个医疗网点,除对流动人口看病治病以外,还坚持一年两次为流动人口育龄妇女进行妇科病检查,先后查出 300 多名妇科病患者并为她们治疗。六是建立流动人口计划生育药具发放网点,方便流动人口中的已婚育龄夫妇。他们先后建立了 30 个避孕药具发放网点,定期为流动人口发放避孕药具。七是成立流动人口生活服务队,为流动人口买粮、买煤、换气、洗衣,使他们感受到家庭的温暖和第二故乡的亲切。八是配合流动人口原籍的计划生育工作。国家计生委颁布了《流动人口计划生育管理办法》以后,很多省、市都做出规定,外出的已婚育龄妇女要按期回家接受孕情检查。为了减少这部分人员往返的路费和疲劳,襄樊市定期对流动人口中的育龄妇女进行孕情检查,然后将孕情结果寄到当事人原籍,既方便了流动人口本人,也方便了流动人口原籍的党政组织。九是和保险公司联系为流动人口开办《独生子女双全保险》,解除独生子女的后顾之忧。截至目前为止,他们已为 3000 多户流动人口办理了不同险种的保险手续,有 13 户流动人口子女出现意外事故,均按照规定领取

了保险金。

三、规范的管理程序

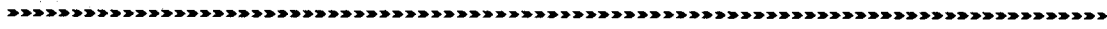
大部分部门对管理流动人口都有一定的积极性,这是管理好流动人口的前提条件之一,如果没有统一规范的管理程序,则欲速不达,势必要造成相关部门各吹各号,各唱各调的局面。为了解决好这个问题,形成统一有序的管理过程,襄樊市根据各个部门的职能,制定了严格的管理程序,对流入人口管理须经下列步骤:(一)流入人口中育龄人员抵达本市新的居住地后,须在 30 日内持原籍县级计生部门签发的省级流动人口计划生育证,到现居住地街道办事处或乡(镇)人民政府计划生育办公室审验合格后,由街道办事处或乡(镇)人民政府计划生育办公室出具计划生育审验证明。(二)公安、工商、劳动、卫生、建管、交通等部门为流入人口办理有关证照时,须查验四个城区街道办事处计划生育办公室为流动人口育龄人员出具的计划生育审验证明,将审验证明与申办证照的申办人身份证核对无误再办证,办证后收存计生证审验证明。(三)对流入人口育龄人员计划生育证进行年度审验。每年年底须持流动人口计划生育证,到现居住地乡(镇)或街道办事处计划生育部门进行年审;不在现居住地跨年度居住的,须到原籍乡(镇)人民政府或街道办事处计划生育部门年审。(四)流入人口中的育龄人员无省级计划生育证的须限期补办;补办时间要求为外省流入人口 50 天;省内其他地、市流入人员 30 天;本市内流入人口 15 天。在管理好流入人口的同时,对流出人口管理也做出相应规定:(一)乡(镇)和街道办事处计划生育办公室,须建立流出人员登记制度,登记内容包括:姓名、性别、出生年月、婚姻状况、生育节育状况、家庭住址、流往何处。(二)县(市)、区计生委及时为本籍流出的育龄人员办理《湖北省流动人口计划生育证》,与流出的育龄人员签订计划生育相关合同,定期检查合同执行情况,督促已婚育龄人员落实节育措施。(三)流出人员本籍的计划生育部门与流入地计划生育部门建立联系制度,及时准确地了解掌握流出育龄人员的计划生育情况,根据掌握的情况采取相应的措施。(四)流出人员办理《湖北省流动人口计划生育证》手续,须坚持个人申请,村、居委会出具申请人婚育、节育等情况的证明,乡(镇)或街道办事处计划生育办公室负责审核,符合要求即填写流动人口计划生育登记表和证件,县(市)、区计生委审验后在计划生育证(下转第 36 页)

收养手续后,可以安排其二孩生育指标。乡镇计生办批准收养孩子是无效的。

还有其他的一些特殊情况,需要上级“特殊政策”答复,不再一一赘述。现就关于“特殊政策”的批复,笔者提几点建议并与读者探讨。

现在特批的程序是逐级审批申报,比较繁琐。对基层和当事人来说是大事,但报了上级后,上级的工作千头万绪,却成了小事。一件特批件,经各级领导研究审批完毕至生育指标落实到本人,少则数月,多则跨过了年度。有的审批时就已经怀孕(如非法收养了孩子,怀了孕又要求生育的),等到批下来时,孩子也早已生下来了,这期间的思想工作很难做,特批的时间显然滞后。由于特批的程序繁琐,时间长,影响了育龄夫妇的身心健康和计划生育质量。我们

建议:以省(市、自治区)计生委为单位,对特批的特殊情况类型加以全面摸底汇总,下发一内部文件参照执行,变特批为照批,这样既省时又省力,更规范程序。对特批的权限尽量下放,根据特批的情况和权限,下级能特批的决不上交。对特批的权限应当集中、归口、规范。不管哪一级,都必须由政策法规处(科)办理,不能政出多门,应当特别需要注意的是,需特批的育龄夫妇的生育愿望强烈迫切,特批时,必须完全按照政策原则研究后特批,决不能由个人乱表态而特批,特批件需盖公章,上级决不能用权卡下级,办事人与当事人之间决不能行贿受贿搞不正之风。总之,特批应当简化程序,下放权限,归口办理,坚持原则,提高效率,把特批的事情办好,使之都满意。



(上接第 34 页)

上加盖钢印。

因为制定了严格的管理程序,襄樊市流动人口管理层次分明,管理有序,以前管理工作中错综交叉、都管都不管的混乱状态逐步得到纠正。

四、严格的考核方法和科学的评估标准

市长与各个部门签订责任书,在一定意义上具有法律效力,合同书中规定的任务必须要完成,如果完不成,法人代表要负行政责任和经济责任。为使这项工作不流于形式,襄樊市制定了严格的考核方法和评估标准。考核内容包括:流动人口计划生育率,持流动人口管理证率;人口出生统计准确率等。力求从流动人口管理的各个环节把住关口,哪个部门出了问题,由哪个部门负责。

考核的方法是:到市场和居委会采取现场登记的方法逐户进行调查,核对证件。对计划生育部门,除考核其依法办理计划生育有关证件,还要考核各级计划生育服务站是否及时、高效地提供节育技术服务,是否有假结扎、假上环和擅自做胎儿性别鉴定,擅自做输卵管(输精管)复通手术和取环手术等问题。考核公安部门,主要看其为流动人口办理的《暂住证》、《特种行业许可证》、《机动车辆驾驶证》等有关证件。考核工商部门,看其为流动人口办理的

《营业执照》和进行证照年审。考核劳动部门时,看其为流动人口办理的《劳动就业证》等有关证件。考核卫生部门,看其为流动人口办理的《个体行医许可证》、《药品经营许可证》、《卫生许可证》等有关证件,是否有出具假《出生医学证明》、假结扎、假上环证明的现象,是否有非法进行胎儿性别鉴定和未经批准擅自进行输卵管、输精管扎后复通手术和取环手术。考核交通部门,看其为流动人口办理的《个体营运证》、《运输许可证》等有关证件。考核民政部门,看其是否严格按照《婚姻法》、《婚姻登记管理条例》办理婚姻登记手续。考核建管部门,看其为外来施工单位办理的《施工许可证》等有关证件。考核这些部门对流动人口计划生育管理职责时,首先要查验居住地计划生育部门出具的流动人口计划生育查验证明。考核结果进行量化,然后进行通报。工作做得好的进行表扬,做得差的除对单位进行批评以外,还对单位主要负责人实行经济处罚。

科学的管理必然带来丰硕的回报。襄樊市面对流动人口这一大难题。采取综合治理,协作共管的形式,依法办事,重视服务,使流动人口管理中的各种困难迎刃而解。形成了常住人口和流动人口计划生育工作同步发展的良好局面,谱写了新篇章,为当地的经济繁荣作出了应有的贡献。